

SUDSKA PRAKSA

Primljeno: siječanj 2018.

DAMIR JURAS*

Odobrenje za nabavu oružja

U predmetu T. G. protiv Hrvatske (zahtjev br. 39701/14, presuda od 11. srpnja 2017.) Europski sud za ljudska prava (dalje: Sud) utvrdio je da je došlo do povrede prava na pošteno suđenje (čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – Međunarodni ugovori br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.) jer podnositelju zahtjeva nije omogućeno učinkovito osporavanje zakonitosti rješenja Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (dalje: MUP) u smislu činjenica i prava pobijanjem optužbi sadržanih u policijskim izvješćima.

MUP je podnositelju zahtjeva odbio zahtjev za produženje valjanosti oružnog lista za potrebe lova, a kao razlog je naveo da je policijskom provjerom utvrđeno da je podnositelj zahtjeva često bio pod utjecajem alkohola. U izvješću policije, sadržanom u spisu predmeta, nisu navedeni podaci o osobama koje su policiji dale informacije o podnositeljevu konzumiranju alkohola.

Sud je prihvatio stajalište Republike Hrvatske da se, u postupku sačinjavanja sigurnosne provjere za izdavanje dozvole za nabavu oružja ili produženje valjanosti oružnog lista, podnositelju zahtjeva mogu uskratiti podaci o osobama koje su policiji dale podatke sadržane u sigurnosnoj provjeri. Međutim, Sud je zauzeo stajalište da podaci u sigurnosnoj provjeri ne smiju biti općenite prirode jer u takvu slučaju podnositelj zahtjeva ne može biti dovoljno upoznat s optužbama protiv sebe i ne može ih učinkovito osporavati izvođenjem dokaza koji idu u njegovu korist. U bitnome, Sud prihvaća kao valjani dokaz policijsko izvješće (službenu bilješku) o sigurnosnoj provjeri kojom se utvrđuje postoje li okolnosti koje upućuju na to da bi oružje moglo biti zloporabljeno, što je zapreka za izdavanje dozvole za nabavu oružja ili produženje valjanosti oružnog lista (čl. 10. st. 2. toč. 5. Zakona o oružju, NN 63/07., 146/08., 59/12., 70/17.), ali zahtijeva da sadržaj te službene bilješke bude provjerljiv drugim dokazima. Ovakvim stajalištem Suda potvrđeno je stajalište ranije iskazano u pravnoj teoriji, a prema kojem podaci u službenoj bilješci mogu i trebaju biti putokaz upravnom tijelu koje

* dr. sc. Damir Juras, MUP RH, Split. Autor u tekstu iznosi osobna stajališta.

treba izvesti dodatne dokaze kako bi se razjasnile informacije prikupljene sigurnosnom provjerom¹, nakon čega stranci treba omogućiti da se o svim dokazima očituje prije donošenja rješenja (čl. 30. i 52. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09.).

Zaključno, donošenjem rješenja samo na temelju sigurnosne provjere u kojoj nisu navedeni podaci o osobama koje su policiji dale informacije o životnim navikama i ponašanju podnositelja zahtjeva, podnositelja zahtjeva dovodi se u neravnopravan položaj jer ne može osporiti vjerodostojnost osoba koje su policiji dale informacije o njemu. Ako je, uz uskraćivanje podatka o davateljima informacija o podnositelju zahtjeva, službena bilješka općenite naravi pa sadrži samo zaključak policije o navikama i ponašanju podnositelja zahtjeva (primjerice, da je sklon prekomjernom uživanju alkohola, opojnih droga ili agresivnom ponašanju), bez navođenja konkretnih okolnosti u kojima se podnositelj ponašao na neprimjeren način (kada, gdje, kako, prema kome, s kojim posljedicama, u čijoj nazočnosti i dr.), tada se radi o zaključcima i optužbama koje podnositelj ne može učinkovito osporiti.

Iz obrazloženja:

"50. Pravo na pošteno suđenje zajamčeno člankom 6. stavkom 1. Konvencije obuhvaća, posebice, pravo stranaka da podnesu bilo kakva očitovanja koja smatraju relevantnima za svoj predmet (vidi *Paliutis protiv Litve*, br. 34085/09, odlomak 39., 24. studenoga 2015.). Njime se također nameće "sudu" obveza da provede pravilno ispitivanje podnesaka, tvrdnji i dokaza koje su stranke iznijele, ne dovodeći u pitanje njegovu ocjenu jesu li oni mjerodavni za njegovu odluku (vidi, primjerice, *Perez protiv Francuske* [VV], br. 47287/99, odlomak 80., ECHR 2004 I). On time sadrži načelo jednakosti oružja koje, kao jedan od elemenata šireg koncepta poštenog suđenja, nužno obuhvaća razumnu mogućnost obiju stranaka da izlože činjenice u takvim uvjetima koji nijednu od stranaka ne stavljaju u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku (vidi *Užukauskas protiv Litve*, br. 16965/04, odlomak 45., 6. srpnja 2010. i prethodno citirani predmet *Lentičić*, odlomak 48.).

51. Štoviše, pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak, prema kojemu stranke moraju imati priliku ne samo obznanimi sve dokaze potrebne da bi uspjele sa svojim zahtjevima nego i saznati za sve predložene dokaze ili dostavljena očitovanja te staviti svoje primjedbe na njih, a sve to kako bi mogli utjecati na odluku suda (vidi prethodno citirani predmet *Lentičić*, odlomak 49., i u njemu navedene predmete).

52. Unatoč tome, kao što je Sud prvi put objasnio u okviru kaznenog aspekta članka 6. (vidi *Jasper protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 27052/95, odlomci 52. – 53., 16. veljače 2000.) i zatim ponovio u okviru građanskopravnog aspekta te odredbe (vidi prethodno citirani predmet *Užukauskas*, odlomci 46. – 47., i *Pocius protiv Litve*, br. 35601/04, odlomci 52. – 53., 6. srpnja 2010.), pravo na otkrivanje relevantnih dokaza nije apsolutno pravo. U svim sudskim postupcima moguće je postojanje suprotstavljenih interesa, kao što je nacionalna sigurnost ili potreba za zaštitom svjedoka kojima prijeti opasnost ili za čuvanjem tajnosti policijskih metoda istraživanja kaznenih djela, koji se moraju odvagati u odnosu na prava pojedinca. U nekim slučajevima može biti potrebno uskratiti priopćavanje određenih dokaza kako bi se očuvala temeljna prava nekog drugog pojedinca ili da bi se zaštitio važan javni interes. Međutim, člankom 6. stavkom 1. dopuštene su samo one mjere koje su strogo

¹ "Operativna provjera o podnositelju zahtjeva, koju u životnoj i radnoj sredini podnositelja sačinjava policijski službenik (...) jest i treba biti putokaz voditelju upravnog postupka koji građani mogu dati relevantan svjedočki iskaz", Juras, D., Jakšić, D., Odobrenje za nabavu oružja, Pravni vjesnik, god. 29., broj 2, Osijek, 2013., str. 41.

potrebne. Osim toga, sve poteškoće s kojima se osoba suoči zbog ograničenja svojih prava moraju imati dovoljnu protutežu u postupcima koje provode sudske vlasti kako bi se osiguralo da osoba ima pošteno suđenje.

53. U predmetima u kojima su dokazi uskraćeni zbog javnog interesa uloga ovog Suda nije da donese odluku o tome je li to uskraćivanje kao takvo bilo strogo potrebno, s obzirom na to da je na nacionalnim sudovima da ocijene dokaze koji su izneseni pred njih. Sud u svakom slučaju mora ispitati postupak donošenja odluka kako bi se osiguralo da je, koliko je to moguće, ispunio zahtjeve za osiguranje kontradiktornog postupka i jednakosti oružja.

54. Nadalje, kada potreba za uskraćivanjem određenih podataka predstavlja vrlo značajan aspekt predmeta, *ipse dixit* izvršne vlasti ne može zamijeniti pravo zajamčeno podnositelju zahtjeva člankom 6. stavkom 1. Konvencije da iznese spor pred sud ili sudište kako bi se utvrdila činjenična pitanja i pitanja materijalnog prava (vidi *Tinnelly & Sons Ltd i drugi te McElduff i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 10. srpnja 1998., odlomak 77, *Izvjешća o presudama i odlukama* 1998-IV). Kako bi se povećalo povjerenje javnosti, mora postojati postupak, neovisno o primijenjenom okviru, kojim bi se omogućilo sudu ili sudištu koji u potpunosti ispunjavaju zahtjeve neovisnosti i nepristranosti iz članka 6. stavka 1. da ispitaju osnovanost podnesaka obiju stranaka uzimajući u obzir sve relevantne dokaze, bilo dokaznu dokumentaciju ili drugo (vidi *Devenney protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 24265/94, odlomak 28., 19. ožujka 2002. s daljnjim upućivanjima). (...)

59. Sud primjećuje u tom pogledu da se prigovori podnositelja zahtjeva odnose na činjenicu da relevantne službene bilješke koje sadrže imena svjedoka te podatke i informacije dobivene od njih, a na kojima se temelje dva izvješća o njegovoj sigurnosnoj provjeri (vidi prethodne odlomke 9. i 16.), nikada nisu obznanjene ni njemu ni njegovu zastupniku tijekom postupka u kojem je on nastojao osporiti odluku policije o odbijanju produženja valjanosti njegova oružnog lista.

60. Predmetno ograničenje pristupa relevantnim podacima proizlazi iz domaćeg zakonodavstva, a vezano za procjenu podobnosti pojedinca za dobivanje oružnog lista. Točnije, mjerodavni pravilnik kojim se uređuje način provođenja sigurnosne provjere propisuje da se u tom pogledu trebaju sastaviti dva izvješća: jedno u kojem se navode razlozi koji onemogućuju izdavanje oružnog lista te drugo u kojem se navode pojedinosti o relevantnim izvorima informacija, točnije informacije o građanima od kojih su podaci i informacije zatraženi kao i podaci i informacije koji su od njih dobiveni. Prvo navedeno izvješće dostupno je strankama u spisu predmeta upravnih tijela, dok je drugo navedeno izvješće povjerljivo i njegov sadržaj ne može se otkriti u postupku (vidi prethodni odlomak 31.)².

² Pravilnikom o načinu postupanja policijskih službenika u postupku za izdavanje odobrenja za nabavu oružja fizičkoj osobi, NN 33/08., propisano je da terensku provjeru policijski službenik obavlja na diskretan način, a dobivenu informaciju koja upućuje na to da bi oružje moglo biti zlouporabljeno, dužan je provjeriti putem najmanje dvoje objektivnih građana. O prikupljenim podacima policijski službenik sastavlja službenu bilješku koja se dostavlja na daljnje postupanje nadležnom tijelu, no ta bilješka ne sadrži podatke o osobama od kojih su informacije prikupljene. Uz navedenu službenu bilješku sastavlja se izvješće o obavljenoj terenskoj provjeri, u koje se upisuju i podaci o davateljima informacija, a to izvješće označava se stupnjem tajnosti "ograničeno" i nije dostupno podnositelju zahtjeva (čl. 3. i 4.). Tajnost podataka uređena je Zakonom o tajnosti podataka, NN 79/07., 86/12., čijim je čl. 9. propisano da se stupnjem tajnosti "ograničeno" klasificiraju podaci čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo djelovanju i izvršavanju zadaća državnih tijela u obavljanju svojih poslova.

61. Sud primjećuje da se povjerljivost može opravdati potrebom da se spriječi šteta koju bi neovlašteno otkrivanje uzrokovalo u ispravnom djelovanju i izvršavanju policijskih zadaća u okviru sigurnosnih provjera u svrhu izdavanja oružnog lista (vidjeti prethodne odlomke 31. – 32.). Iako ponavlja da države uživaju široku slobodu procjene u pitanjima povezanim s kontrolom oružja (vidi *Bocek protiv Češke Republike* (odl.), br. 49474/99, 24. listopada 2000.), Sud primjećuje da nije pružen nijedan relevantan razlog koji upućuje na to da bi otkrivanje činjenica i informacija sadržanih u povjerljivim izvješćima o sigurnosnoj provjeri podnositelja zahtjeva uzrokovalo bilo kakvu štetu ispravnom djelovanju i izvršavanju policijskih zadaća.

62. U svakom slučaju, bez daljnjeg ispitivanja pitanja opravdanosti očuvanja povjerljivosti predmetnih informacija i prihvaćajući da je na domaćim tijelima da procijene je li potrebno podnositelju zahtjeva uskratiti određene informacije, Sud u ovom predmetu mora ispitati je li podnositelj zahtjeva imao pošteno suđenje, točnije je li bio dovoljno upoznat s optužbama protiv sebe i jesu li poteškoće uzrokovane ograničenjem njegova pristupa informacijama imale dovoljnu protutežu u postupcima koje je proveo Upravni sud Republike Hrvatske (vidi prethodne odlomke 52. – 54.).

63. U tom pogledu Sud prvo primjećuje da su razlozi koje je policija navela u javno dostupnim izvješćima o tome zašto se podnositelju zahtjeva ne može izdati oružni list, navodno jer je bio sklon uživanju alkohola, bili vrlo općenite prirode. Stoga se ne može reći da je podnositelj zahtjeva bio dovoljno upoznat s optužbama protiv sebe, što bi mu omogućilo učinkovito osporavanje tih optužbi izvođenjem dokaza koji idu u njegovu korist (vidi, *mutatis mutandis*, prethodno citirani predmet *Užukauskas*, odlomak 50.). Doista je teško dokučiti kako se podnositelj zahtjeva, uz tako ograničene informacije, mogao u ovom predmetu pripremiti za učinkovito osporavanje zakonitosti rješenja Ministarstva u smislu činjenica i prava pobijanjem optužbi sadržanih u izvješćima.

64. Sud smatra da je zbog tako ograničenog opsega informacija dostupnih podnositelju zahtjeva Upravni sud Republike Hrvatske trebao posvetiti posebnu pažnju i pozornost tome da osigura da njegov postupak donošenja odluke u najvećoj mogućoj mjeri ispunjava zahtjeve kontradiktornog postupka i jednakosti oružja (vidi prethodni odlomak 52.).

65. Međutim, u ovom je predmetu Upravni sud Republike Hrvatske bez prisutnosti stranaka izvršio procjenu dokaza na kojima je policija temeljila svoja izvješća o sigurnosnoj provjeri podnositelja zahtjeva te je prihvatio njezina izvješća kao dovoljnu činjeničnu osnovu za odluku koja se pred njim osporavala a da pritom nije uzeo u obzir prethodno navedena ograničenja prava podnositelja zahtjeva (vidi prethodne odlomke 22. i 24.). Iako smatra da je Upravni sud Republike Hrvatske takvom procjenom dokaza proveo bitnu mjeru zaštite interesa podnositelja zahtjeva u predmetnom postupku, Sud ne smatra da je to samo po sebi bilo dovoljno ako se podnositelju zahtjeva nije dala mogućnost da ospori činjenice na kojima se temeljilo rješenje Ministarstva (vidi prethodni odlomak 63.).

66. S obzirom na navedeno Sud smatra da u postupku pred Upravnim sudom Republike Hrvatske nisu provedene prikladne mjere zaštite interesa podnositelja zahtjeva kojima bi se osiguralo pošteno suđenje podnositelju zahtjeva kako je zajamčeno člankom 6. stavkom 1. Konvencije.

67. Iz toga slijedi da je u ovom predmetu došlo do povrede članka 6. stavka 1."